

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL I

DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN

Recurrente

v.

UNIÓN DE PERSONAL
ADMINISTRATIVO,
SECRETARIAL Y DE OFICINA
(PASO) AFILIADA A SPT Y SPU

Recurrida

*Revisión
Administrativa*
procedente de la
Comisión
Apelativa del
Servicio Público

KLRA201500555

Caso Núm.:
CU-13-003

Panel integrado por su presidenta, la Juez Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres.

Ramos Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 18 de diciembre de 2015.

Comparece ante nos el Departamento de Educación (en adelante Departamento o recurrente) quien nos solicita la revisión de una determinación emitida y notificada el 25 de marzo de 2015, por la Comisión Apelativa del Servicio Público (en adelante la CASP o recurrida). Mediante dicho dictamen, la CASP incluyó la clase de Monitor Fiscal en la unidad apropiada de personal profesional, sub profesional, oficina y secretarial del Departamento.

Por los fundamentos que pasamos a exponer, se confirma la determinación recurrida.

I.

El 26 de marzo de 1999 la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, delimitó las siguientes unidades apropiadas de los sindicatos del Departamento: 1) Unidad de Maestros y/o personal docente; 2) Unidad de personal profesional, sub profesional, oficina y secretarial (PASO)¹; 3) Unidad de técnico, de conservación, mantenimiento y vigilancia; y 4) Unidad de personal de comedores escolares.

¹ Unión de Personal Administrativo, Secretarial y de Oficina.

Posteriormente, el 6 de marzo de 2008, el entonces Secretario de Educación, Rafael Aragunde Torres, creó el puesto de Monitor Fiscal en el servicio de carrera de personal no docente del Departamento al amparo de la Ley 184-2004, conocida como Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público, 3 L.P.R.A. sec. 1461 *et seq.* La descripción del puesto de Monitor Fiscal (DE-16), incluye, entre otras, las siguientes tareas:

- a) Velar las operaciones fiscales de las escuelas con relación a la Tarjeta de Compras, para garantizar que los procesos fiscales se lleven a cabo de manera efectiva y en cumplimiento con las leyes y reglamentos aplicables.
- b) Visitar escuelas vocacionales para proceso de supervisión del Sistema de Pagos y de Compras, entre otras tareas afines requeridas al puesto.²

El 9 de diciembre de 2013, el Departamento presentó ante la CASP una “Petición de Clarificación de Unidad Apropriada”³. Solicitó la clarificación de unidad apropiada de PASO, con la intención de excluir la clase de Monitor Fiscal. Ello así, el 12 de diciembre de 2013 la CASP notificó a las partes la presentación de la petición incoada por la agencia e informó que la Agente Ruth Vázquez estaría a cargo de la petición. En relación a ello, el 13 de mayo de 2014 la Agente Vázquez le solicitó al Departamento cierta documentación relacionada al puesto de Monitor Fiscal.

En cumplimiento con lo peticionado, el 30 de mayo del mismo año, el Departamento presentó un escrito titulado “Contestación a solicitud de posición de la agencia”⁴. Argumentó que procede excluir el puesto de Monitor Fiscal de la unidad apropiada por dos aspectos medulares: 1) los monitores fiscales ejercen funciones de supervisión y auditoria; y 2) los monitores fiscales son “empleados confidenciales”, según la definición de la Ley 45-1998, *infra*. Adujo, además, que el Monitor Fiscal tiene la responsabilidad de monitorear y verificar los procesos relacionados a las compras en las escuelas o en una unidad fiscal regional del

² Apéndice del recurso a la pág. 53.

³ Apéndice del recurso a la pág. 158.

⁴ Apéndice del recurso a la pág. 139.

Departamento y que esta información, por su naturaleza delicada y particular, se debe manejar de manera confidencial.

Tras evaluar la documentación contenida en el expediente, el 25 de marzo de 2015 la CASP emitió la “Clarificación de Unidad Apropiaada”⁵. La Agencia basó su determinación en la definición de “empleado confidencial” que provee la Ley 45-1998, infra, la cual dispone que un “empleado confidencial” es “[t]oda persona que tuviera conflicto de intereses o que participe significativamente en la formulación e implantación de política pública o que realice labores directas o indirectas en torno a las relaciones obrero-patronales”. Por otro lado, indicó que en el inciso (dd) de la mencionada Ley se define al “supervisor” como cualquier empleado que, ejerciendo su discreción tenga autoridad para hacer recomendaciones efectivas sobre la imposición de medidas disciplinarias; o que tenga la responsabilidad habitual de asignar o dirigir el trabajo, si tales deberes de su puesto, independientemente de que su nombramiento sea uno de carrera, confianza, transitorio, probatorio, provisional, irregular, por jornal o por contrato. Al evaluar ambas definiciones, la CASP concluyó que el Monitor Fiscal no es empleado confidencial, ni ejerce funciones de supervisión, por lo que no se justifica su exclusión de la unidad apropiada.

Inconforme con el aludido dictamen, el 29 de mayo de 2015, el Departamento acude ante nos en recurso de revisión judicial. Arguye que incidió la CASP al no excluir el puesto de Monitor Fiscal de la unidad apropiada, toda vez que sus funciones son de supervisión. Aduce, además, que la naturaleza de la información que este maneja debe ser tratada de manera confidencial. Señala los siguientes errores:

Erró la CASP al incluir la clase de Monitor Fiscal en la unidad apropiada de PASO, debido a que las funciones propias de este puesto cumplen con la definición del término “confidencial” según lo establece la Ley Núm. 45-1998.

Erró la CASP al incluir la clase de Monitor Fiscal en la unidad apropiada de PASO, toda vez que las funciones

⁵ Apéndice del recurso a la pág. 81.

propias de este puesto cumplen con la definición del término “supervisor” según lo establece la Ley Núm. 45-1998.

Con el beneficio de estas comparecencias, procedemos a resolver.

II.

-A-

En nuestro ordenamiento jurídico es norma reiterada que los tribunales apelativos debemos conceder gran deferencia a las determinaciones de las agencias administrativas, esto por razón de la experiencia y el conocimiento especializado que éstas poseen sobre los asuntos que se les han delegado. Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II, 179 D.P.R. 923, 940 (2010). Por esa razón, las determinaciones de las agencias poseen una presunción de legalidad y corrección que los tribunales debemos respetar mientras la parte que las impugna no presente la evidencia suficiente para derrotarlas. Batista, Nobbe v. Jta. Directores, 185 D.P.R. 206 (2012). Esto significa que quien impugne la decisión administrativa tiene que presentar evidencia suficiente para derrotar esa presunción y no puede descansar en meras alegaciones. Pacheco v. Estancias, 160 D.P.R. 409, 431 (2003).

La Sección 4.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (L.P.A.U.), Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. § 2175, delimita la facultad que tienen los tribunales para revisar las decisiones administrativas. Calderón Otero v. C.F.S.E., 181 D.P.R. 386, 396 (2011). En particular, esa disposición establece lo siguiente:

El Tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio. Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

Mediante la revisión judicial de las decisiones administrativas, los tribunales debemos limitarnos a considerar los siguientes tres aspectos: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las

determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su totalidad; y (3) si las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron correctas, ello mediante una revisión completa y absoluta. Pagán Santiago et al. v. ASR, 185 D.P.R. 341 (2012).

Conforme a la L.P.A.U., las determinaciones de hecho de una agencia se sostendrán si estas se fundamentan en evidencia sustancial que conste en el expediente administrativo considerado en su totalidad. Torres Santiago v. Depto. Justicia, 181 D.P.R. 969, 1003 (2011). Para tales fines, la evidencia sustancial es aquella prueba relevante que una mente racional podría considerar como adecuada para sostener una conclusión. JP, Plaza Santa Isabel v. Cordero Badillo, 177 D.P.R. 177, 187 (2009). En varias ocasiones el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha indicado que el propósito de la regla de evidencia sustancial, aplicable a las determinaciones de hecho, es "evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del tribunal revisor". P.R.T.C. v. J. Reg. Tel. de P.R., 151 D.P.R. 269, 282 (2000).

Asimismo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado que el principio rector en la revisión judicial de las determinaciones e interpretaciones de una agencia es el criterio de la razonabilidad de la actuación de la agencia recurrida. Mun. San Juan v. Plaza Las Américas, 169 D.P.R. 310, 323 (2006). La deferencia que se reconoce a las decisiones de las agencias administrativas cederá *cuando no se fundamente en evidencia sustancial*, cuando la agencia se equivoque en la aplicación de una ley o cuando la actuación sea arbitraria, irrazonable o ilegal. OCS v. Universal, 187 D.P.R. 164, 179 (2012).

Por su parte, las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. En cuanto a ello, la Sección 4.5 de la L.P.A.U., supra, dispone que estas "serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal", ello sin ataduras a norma o criterio alguno. No

obstante, esto no significa que "el tribunal pueda descartar ligeramente las conclusiones e interpretaciones de la agencia gubernamental, sustituyendo el criterio de ésta por el propio". Calderón Otero v. C.F.S.E., supra, pág. 397. Las conclusiones de derecho del ente administrativo deben ser conforme al mandato de la ley y si así ocurre entonces deben ser sostenidas por el foro revisor. Misión Ind. P.R. v. J.P., 146 D.P.R. 64, 133 (1998).

-B-

La Ley 45-1998, según enmendada, conocida como Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico (Ley 45), 3 L.P.R.A. sec. 1451 *et seq*, fue aprobada con el propósito de conferirle a los empleados públicos del Gobierno Central del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que no estaban cubiertos por la Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, según enmendada, conocida como Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (Ley 130), 29 L.P.R.A. sec. 61 *et seq.*, el derecho a la organización sindical y a la negociación colectiva, sujeto a las condiciones por ella establecidas. Dept. Estado v. U.G.T., 173 D.P.R. 93, 101 (2008); Asociación Maestros v. Comisión, 159 D.P.R. 81, 89 (2003).

Así pues, para hacer cumplir con las disposiciones de la Ley 45-1998, supra, el propio estatuto creó la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público. Dept. Estado v. U.G.T., supra, a la pág. 102. Dicho organismo tenía poderes cuasijudiciales y cuasilegislativos, por lo que estaba facultado para adoptar la reglamentación necesaria a los fines de asegurar el más eficaz cumplimiento de la ley. Dept. Estado v. U.G.T., supra; Asoc. de Maestros v. C.R.T.S.P., supra. Además, era el encargado de interpretar y aplicar sus disposiciones en todo lo concerniente a los procesos de organización, certificación y descertificación de las organizaciones sindicales; en los procedimientos relacionados con la conciliación y arbitraje de negociaciones de convenios colectivos; y en los procedimientos relacionados con prácticas ilícitas. 3 L.P.R.A. sec. 1452(t).

Posteriormente, se creó la Comisión Apelativa del Servicio Público (CASP). La CASP está organizada en virtud del Plan de Reorganización Núm. 2 de 2010⁶ cuyo propósito era fusionar la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público y la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, como la nueva Comisión Apelativa del Servicio Público. La CASP está enfocada y enmarcada en una política pública para la optimización del nivel de efectividad y eficiencia de la gestión gubernamental, así como la agilización de los procesos de prestación de servicios, la reducción del gasto público, la asignación estratégica de los recursos, una mayor accesibilidad de los servicios públicos a los ciudadanos, y la simplificación de los reglamentos que regulan la actividad privada, sin menoscabo del interés público, entre otros propósitos.

La CASP se creó como un organismo cuasi-judicial en la Rama Ejecutiva, especializado en asuntos obrero-patronales y del principio de mérito en el que se atenderán casos laborales, de administración de recursos humanos y de querellas. Artículo 4 del Plan de Reorganización Núm. 2 de 2010.

En relación a la controversia que nos ocupa, el Artículo 3 (p) de la Ley 45-1998, supra, define el término “empleado confidencial” como “[t]oda persona que tuviera conflicto de intereses o que participe significativamente en la formulación e implantación de política pública o que realice labores directas o indirectas en torno a las relaciones obrero-patronales”. Además, en el inciso (dd) define el término “supervisor” como “[c]ualquier empleado que, ejerciendo su discreción, tenga autoridad para hacer recomendaciones efectivas sobre la imposición de medidas disciplinarias; o que tenga la responsabilidad habitual de asignar o dirigir el trabajo, si tales responsabilidades surgen de una ley, de un reglamento o de la descripción de deberes de su puesto, independientemente de que

⁶ Aprobado por la Asamblea Legislativa el 26 de julio de 2010. 3 L.P.R.A. Ap. XIII.

su nombramiento sea uno de carrera, confianza, transitorio, probatorio, provisional, irregular, por jornal o por contrato”.

III.

La controversia ante nos gira en torno a determinar si incidió la CASP al incluir el puesto de Monitor Fiscal en la unidad apropiada de PASO.

Como hemos discutido, el Departamento fundamentó su solicitud de revisión judicial en el supuesto de que las tareas asignadas al Monitor Fiscal conllevan una serie de responsabilidades de supervisión, auditoría y confidencialidad. Concluye, pues, que esta clase debe ser excluida de la unidad apropiada según el convenio colectivo y PASO, ya que las considera funciones de supervisión bajo la Ley 45-1998.

Como cuestión de umbral, en marzo de 2008 el Departamento creó la clase de Monitor Fiscal en el servicio de carrera de personal no docente del Departamento de Educación. De acuerdo con la Descripción del Puesto (DE-16) del Departamento⁷, las tareas de este puesto son las siguientes:

1. Verifica el cumplimiento de las normas que rigen el proceso de compras con la Tarjeta de Compras a nivel escolar, al igual que en la Unidad Fiscal Regional.
2. Selecciona escuelas para efectuar la verificación de cumplimiento de las normas establecidas.
3. Prepara diferentes informes de trabajo, tales como Informe de Logros y Plan de Trabajo Anual, entre otros.
4. Prepara plan de visitas semanal para efectuar la verificación de cumplimiento.
5. Evalúa documentos relacionados con las transacciones realizadas con la Tarjeta de Compras.
6. Realiza monitorias en las escuelas asignadas.
7. Discute informes de las monitorias realizadas con el personal correspondiente.
8. Orienta al personal de las escuelas, distritos y regiones en lo relativo a las leyes y reglamentos que aplican a las compras y procesos fiscales.
9. Notifica al Director Escolar de cualquier penalidad o suspensión del servicio de la Tarjeta de Compras o relacionada a la Unidad Fiscal Regional.
10. Notifica al Área de Verificación de Cumplimiento a la Oficina de Auditoría Interna cualquier irregularidad que sea identificada.

⁷ Apéndice del recurso a la pág. 128.

11. Recomienda sobre las acciones a seguir en caso de violación a las normas establecidas para la Tarjeta de Compras y la Unidad Fiscal Regional.
12. Mantiene comunicación con el personal de la Unidad Administradora de Tarjeta del Nivel Central, específicamente con el Área de Verificación de Cumplimiento y Asuntos de Tarjeta Habiente.
13. Visita las escuelas vocacionales para proceso de suspensión del Sistema de Pagos y Compras.
14. Asiste a reuniones, seminarios o adiestramientos relativos a su área de trabajo.
15. Realiza otras tareas afines requeridas.

Todo lo anterior, bajo la supervisión del jefe inmediato.

Además de las definiciones de “supervisor” y “empleado confidencial” que hemos esbozado, el Tribunal Supremo ha sido enfático al resolver que la definición de “supervisor” se extiende a aquellos empleados quienes al ejercer su discreción tienen autoridad para hacer recomendaciones sobre la imposición de medidas disciplinarias o que tienen la responsabilidad de asignar o dirigir el trabajo de forma habitual y no incidental. Depto. Estado v. U.G.T., 173 D.P.R. 93, 99 (2008) En cuanto al concepto “empleado confidencial”, ha resuelto que no se debe limitar su interpretación a la definición desarrollada en el contexto de la Ley Núm. 130 de 8 de mayo de 1945, Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (Ley de Relaciones del Trabajo), 29 L.P.R.A. sec. 61 et seq., que, a su vez, limita su aplicación a empleados vinculados a la política laboral de la agencia. Por el contrario, entiende que la definición debe incluir además a aquellos empleados cuya función tiene un efecto significativo en la formulación e implantación de la política pública general de la agencia o que mantienen una relación de confidencialidad con los que la formulan o implantan. Id.

Sabido es que la deferencia que se reconoce a las decisiones de las agencias administrativas cederá cuando no se fundamente en evidencia sustancial, cuando la agencia se equivoque en la aplicación de una ley o cuando la actuación sea arbitraria, irrazonable o ilegal. OCS v. Universal, supra. Para determinar si la evidencia es sustancial, se hace preciso el considerar otra prueba en el récord que razonablemente

reduzca o menoscabe el peso de tal evidencia, hasta el punto de que un tribunal no pueda, concienzudamente, concluir que la evidencia sea sustancial, en vista de la totalidad de la prueba presentada. Hilton Hotels International, Inc. v. Junta de Salario Mínimo, 74 D.P.R. 670, 686 (1953).

Esto significa, como hemos esbozado, que **quien impugne la decisión administrativa tiene que presentar evidencia suficiente para derrotar esa presunción y no puede descansar en meras alegaciones.** Pacheco v. Estancias, *supra*. (Énfasis suplido)

Luego de un minucioso análisis de la documentación ante nos y de interpretar la normativa jurídica esbozada, no hemos encontrado que la clase de Monitor Fiscal realice tareas correspondientes a un “supervisor” según comprendido en la Ley 45-1998, así como tampoco vemos que estos empleados al ejercer su discreción tengan autoridad para hacer recomendaciones sobre la imposición de medidas disciplinarias o que tengan la responsabilidad de asignar o dirigir el trabajo de forma habitual conforme lo ha establecido el Tribunal Supremo.

Tras analizar las descripciones del puesto, concluimos que estos empleados tampoco pueden ser considerados “empleados confidenciales”. Estos no están en una relación de confidencialidad con los que formulan o implantan la política pública general del Departamento ni tienen acceso o conocimiento de ésta. Siendo ello así, resolvemos que no erró la Comisión al no excluir esta clase de la unidad apropiada de personal profesional, sub profesional, oficina y secretarial del Departamento de Educación.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, procede confirmar la determinación recurrida.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones